

## **R**eviu Buku

Dudley Seers,  
*The Political Economy of Nationalism*,  
Oxford University Press, New York  
1983.

### **NASIONALISME DAN STRATEGI PEMBANGUNAN NASIONALIS**

Riza Noer Arfani\*

Tulisan ini dimaksudkan sebagai reviu kritis atas tulisan Seers (1983) mengenai nasionalisme dan pendekatan ekonomi politik. Karya Seers ini menarik terutama apabila dilihat dari, pertama, kejeliannya dalam memotret konsep dan fenomena nasionalisme. Nasionalisme, oleh Seers, secara tidak konvensional ditempatkan sebagai bagian yang natural dalam proses pembangunan ekonomi politik, sosial budaya dan upaya pertahanan keamanan. Secara demikian, ia bisa dilihat dari (dan oleh karenanya diadopsi oleh) mereka yang ada di 'Kiri' maupun yang ada di 'Kanan'. Pendeknya, nasionalisme bukanlah ideologi politik yang mandek. Ia berkembang sesuai dengan tuntutan yang melihat dan mengadopsinya. Kedua, sebagai sebuah wacana peradaban modern, nasionalisme tampaknya akan tetap menjadi alternatif menarik bagi para pemimpin politik dan militer. Seers menangkap kenyataan ini secara cermat dengan mengajukan argumen (dan proposal) bahwa nasionalisme dan berbagai turunan kebijakan nasionalistiknya, bisa dianut sebagai strategi praktis bagi mereka (para pemimpin politik dan militer) yang mendambakan kemandirian ekonomi, politik, sosial budaya, dan pertahanan keamanan.

---

\* Staf pengajar pada jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fisipol, Universitas Gadjah Mada.

## **Nasionalisme dan Kecenderungannya**

Seers membuka pembahasan dengan mengemukakan bahwa, memasuki penghujung abad ke-20 ini, kita berada dalam dunia yang semakin interdependen tetapi juga, sekaligus, dunia yang diwarnai oleh intensitas konflik yang cenderung meningkat. Semakin langkanya sumber-sumber daya merupakan salah satu penyebab utama peningkatan ketegangan antar-negara itu. Persoalan ekonomi, yakni khususnya semakin menipisnya persediaan sumber daya, dengan demikian merupakan isu paling menonjol dalam percaturan internasional saat ini. Persoalan ini bergulir bergandengan dengan persoalan-persoalan politik internasional tingkat tinggi.

Isu krusial yang muncul di dalam hubungan ekonomi politik internasional semacam itu adalah “nasionalisme”. Nasionalisme kembali menjadi salah satu tema penting di dalam percaturan itu. Ia menjadi pilihan menarik dalam dunia yang ditandai oleh semakin merosotnya kemampuan ekonomi negara-negara di dunia dan semakin lebarnya kesenjangan Utara (yang mewakili negara-negara industri maju) dan Selatan (yang mewakili negara-negara sedang berkembang) akibat kelangkaan dan ketidakseimbangan kepemilikan dan distribusi sumber-sumber daya di dunia. Kelangkaan sumber daya minyak bumi (akibat terutama embargo negara-negara (Arab) pengekspor minyak) di awal dan pertengahan 1970-an, misalnya, menjadi momentum krusial resesi perekonomian dunia yang berkepanjangan.

Meskipun akhir dasawarsa 1970-an dan awal dasawarsa 1980-an diyakini sebagai periode membaiknya kembali perekonomian dunia (yang ditandai, antara lain, dengan pertumbuhan perlahan tetapi stabil perekonomian negara-negara maju dan kemunculan negara-negara industri baru), namun kita juga menemukan bahwa persoalan mendasar perekonomian dunia belum terselesaikan secara tuntas: berbagai sumber daya masih tetap langka, pertumbuhan ekonomi negara-negara industri baru yang mengesankan itu harus dibayar mahal (“ongkos sosial”, termasuk di dalamnya hutang luar negeri, yang harus ditanggung negara-negara ini sangat besar), pertumbuhan ekonomi negara-negara maju hanya artifisial, dan kesenjangan Utara-Selatan justru semakin melebar (negara-negara Dunia Ketiga tetap pada keterbelakangannya). Artinya, sistem internasional yang bisa secara langgeng memperbaiki sistem hubungan ekonomi politik dunia belum tercipta di era ini.

Dampak paling serius dari keadaan ini, menurut Seers, adalah kecenderungan nasionalisme yang semakin kuat dalam arena ekonomi politik internasional. Kecenderungan ini muncul dalam berbagai bentuk, dari mulai kebijakan ekonomi nasional, doktrin pertahanan dan keamanan nasional, hingga pada ideologi nasional yang “chauvinistik”. Yang menjadi pertanyaan kemudian adalah bagaimana dan mengapa nasionalisme cenderung bangkit kembali dalam dunia yang semakin transparan, “globalized”, dan interdependen ini.

Menurut Seers, jawabannya bisa ditemukan pada dua tingkat pembahasan: di tingkat konseptual dan di tingkat “praxis”. Di tingkat konseptual, dua tradisi keilmuan Barat (Marxis/Komunis-Sosialis dan “Anglo-Saxon”/Kapitalis/Liberal) yang memandang nasionalisme secara remeh dan menganggapnya sebagai “kejahatan” merupakan faktor yang melemahkan upaya-upaya untuk meletakkan nasionalisme secara proporsional dalam kajian keilmuan di negeri-negeri Barat. Sehingga akibatnya, di tingkat “praxis”, yang kerap kali muncul adalah nasionalisme dalam beragam bentuk yang tidak mudah hilang begitu saja.

Bagian berikut menelaah dua alternatif jawaban yang diajukan Seers itu. Pertama ia mengulas kerangka konseptual nasionalisme dalam tradisi keilmuan Barat. Termasuk dalam bagian ini adalah pembahasan tentang hubungan antara nasionalisme dan ekonomi yang banyak diabaikan oleh model-model pemikiran Barat. Bagian kedua membahas nasionalisme dari sisi “praxis” politik dan ekonomi internasional.

### **Nasionalisme dan Tradisi Keilmuan Barat**

Dalam kebanyakan tradisi keilmuan Barat, nasionalisme adalah gagasan irrasional. Dua “mazhab” utama tradisi ini, yakni Marxis dan Kapitalis-Liberal, gagal dalam memandang gagasan ini secara seksama. Kegagalan keduanya merupakan warisan dari kegagalan pola pikir tradisi ini yang memandang dunia dari sisi “progress” (kemajuan) yang didefinisikan secara utopis dan dari sisi “motif-motif material” saja. Tentang hal ini Seers mengungkapkan:

Marxism and other Neo-classical models share important common flows: (1) The assumption of progress (towards some ill-defined utopia) which encourages optimism that continues to mislead, even though it has frequently been dashed; (2) Failure to take due account of non-material motives, especially "nationalism" —the urge to promote the presumed interests of a group with cultural coherence, probably showing at least a degree of linguistic and ethnic homogeneity, and usually inhabiting a political unit, or nation-state (though sometimes applied to a group of the same kind submerged within one or more nation-states).<sup>1</sup>

Seers di sini menggarisbawahi nasionalisme. Ia mendefinisikannya sebagai keinginan/dorongan untuk mewujudkan kepentingan tertentu dari sebuah kelompok yang memiliki kesamaan kultural, yang kemungkinan besar juga memiliki kesamaan bahasa dan etnis, dan biasanya mendiami satu unit politik negara-bangsa (meskipun kadang-kadang sejumlah kelompok berada di bawah atau di dalam satu atau lebih negara-bangsa).

Model-model konseptual yang dikembangkan dalam tradisi Barat cenderung mengabaikan gejala-gejala di seputar nasionalisme, sehingga kini ketika kecenderungan nasionalisme menguat kembali model-model ini tidak dapat berbuat banyak. Nasionalisme adalah motif non-material yang berada di luar domain model-model ini dan ia memiliki tujuan akhir yang tidak sekedar "angan-angan" namun juga perangkat praktis yang membantu pencapaian tujuannya.

Contoh klasik tentang kegagalan negara-negara Barat (dan tradisi keilmuan mereka) menangani isu nasionalisme adalah Nazi Jerman. Kedua mazhab dalam tradisi ini tidak kuasa membendung nasionalisme chauvinistik Nazi di masa Adolf Hitler berkuasa di Jerman. Nasionalisme Nazi yang mengambil bentuk paling ekstrim inilah yang memicu pecahnya dua perang dunia di separo awal abad ini. Berbagai kebijakan ekonomi dan politik internasional di masa itu — baik di kelompok negara-negara yang didominasi pemikiran Marxis maupun di kalangan negara-negara yang didisain oleh para pemikir Kapitalis — tidak mampu membendung semakin meluasnya pengaruh nasionalisme Nazi Jerman saat itu.

<sup>1</sup> Dudley Seers, *The Political Economy of Nationalism*, (New York: Oxford University Press, 1983), h. 9

Kini, ketika dunia makin interdependen, pemerintahan negara-negara blok Timur yang komunis/sosialis (sebelum runtuh tahun 1990) dan negara-negara blok Barat yang liberal/kapitalis belum bisa juga mengatasi isu menggejalanya kembali nasionalisme yang muncul dalam beragam bentuk, mulai dari bidang ekonomi (melalui kebijakan proteksionis dan diskriminatif), sentimen kultural, hingga pada bidang politik dan keamanan (yang mengancam perdamaian dunia akibat konflik-konflik bersenjata yang ditimbulkannya). Bagi Seers yang ahli ekonomi ini, kecenderungan di atas menunjukkan kelemahan konseptual pemikiran-pemikiran tradisi Barat dan, khususnya lagi, kegagalan model-model pemikiran yang dikembangkan dalam tradisi ini dalam mengidentifikasi hubungan antara ekonomi dan nasionalisme.

### Nasionalisme dan Ekonomi

Ekonomi, baik bagi kaum Kapitalis maupun kaum Marxis, hanyalah persoalan “material”, yakni hanya menyangkut motif-motif yang terukur secara material. Dalam pandangan kapitalisme, motif pencapaian keuntungan dan pemenuhan kepentingan individu-individu merupakan daya penggerak ekonomi (dan politik). Bagi kaum Marxis, sifat alamiah motif kapitalis adalah eksploitatif (*exploitation de l’homme par l’homme*). Dalam pandangan marxisme, untuk meniadakan sifat eksploitatif itu, tidak ada jalan lain kecuali “perjuangan kelas” (*class struggle*) yang menghancurkan elemen-elemen kapitalis (borjuis) menuju masyarakat yang tanpa kelas.

Secara demikian, dua “aliran” pemikiran Barat ini menempatkan motif material sebagai inti kehidupan ekonomi (politik) masyarakat. Dalam pandangan keduanya, tujuan akhir kehidupan ekonomi (politik) masyarakat adalah pemenuhan nilai-nilai material. Bagi kaum Kapitalis, individu-individu perlu dirangsang untuk bersaing secara bebas mendapatkan keuntungan dan modal (atau, dalam bahasa kaum Marxis, “faktor-faktor produksi”) yang dibutuhkan bagi “pertumbuhan ekonomi”. Bagi kaum Marxis, masyarakat proletar/buruh/tani yang tidak memiliki faktor produksi — dalam tahap tertentu (yakni ketika kapitalisme berada dalam tahap “masak”) — didorong untuk membangun kekuatan melawan pemilik modal/keuntungan untuk mendapatkan “hak sosial” mereka atas faktor-faktor produksi itu melalui revolusi. Demikianlah, motif material berada pada dereta paling atas dalam pemikiran-pemikiran Kapitalis dan Marxis ini.

Di tingkat internasional, pemikiran ini berkembang terutama sebagai bagian dari pertentangan blok Barat/Kapitalis di bawah pimpinan Amerika Serikat dengan blok Timur/Komunis di bawah Uni Soviet yang runtuh di awal dasawarsa 1990-an ini. Pertentangan dua aliran pemikiran ini dominan mewarnai konstelasi ekonomi dan politik internasional pasca Perang Dunia II hingga pertengahan 1980-an. Mengikuti para pendahulunya, para “pemikir baru” dari dua aliran pemikiran ini memotret hubungan internasional sebagai manifestasi dari “motif-motif material” manusia. Pemerintah Amerika Serikat, didukung para intelektual “Anglo-Saxon” mereka, sepanjang periode ini melancarkan secara gencar berbagai jargon dan kampanye politik/ekonomi bahwa kapitalisme (biasanya “diperhalus” dengan menyebutnya sebagai “ekonomi pasar bebas”) dan liberalisme (biasanya mereka sebut sebagai “demokrasi”) adalah jalan untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi dunia dan politik internasional yang stabil.

Melalui kampanye semacam itu (plus kampanye yang menuding komunisme Uni Soviet sebagai “common enemy”) Amerika Serikat menggalang aliansi dengan sekutu-sekutunya. Hal serupa dilakukan pula oleh pemerintah Uni Soviet dan para pemikir mereka. Para pejabat Uni Soviet dan pemikir beraliran “Kiri” (sebutan lain kaum Marxis) mengidentikkan ekspansi ekonomi negara-negara blok Barat (melalui antara lain perusahaan-perusahaan raksasa multinasional mereka) sebagai bentuk eksploitasi baru negara-negara kaya terhadap negara-negara miskin. Dalam berbagai pemikiran Kiri Baru, bahkan, eksploitasi itu dianggap sebagai akar dari ketimpangan Utara-Selatan dan kemiskinan negara-negara Dunia Ketiga. Sehingga, sama dengan yang dilakukan oleh Amerika Serikat, Uni Soviet pun membangun kekuatan dan pengaruh politik di negara-negara satelitnya.

Hampir semua bidang kehidupan ekonomi dan politik internasional saat itu diwarnai oleh pertentangan kedua blok itu. Salah satu yang luput dari “pengaruh” pertentangan itu, menurut Seers, adalah fenomena nasionalisme. Dan ini, seperti telah disebut di muka, karena nasionalisme cenderung diabaikan oleh keduanya, baik di tingkat konseptual maupun “praxis”. Padahal, sesungguhnya, kecenderungan nasionalisme tidak pernah hilang dari waktu ke waktu. Periode pertentangan blok Barat dan blok Timur juga tidak sepi dari kecenderungan meningkatnya nasionalisme. Sejumlah perlawanan dari kelompok-kelompok nasionalis yang menuntut kemerdekaan sendiri terjadi pada periode ini (bahkan hingga kini). Sebut saja, antara lain, kelompok

Basque di Spanyol, propinsi Quebec yang berbahasa Perancis di Kanada, suku bangsa Kurdi di empat negara (Irak, Iran, Turki dan Suriah), gerilyawan Irlandia Utara (IRA) di Inggris, suku bangsa Moro di Filipina, dan yang paling mutakhir kelompok ultra-nasionalis Serbia di bekas Yugoslavia, serta juga terpecahnya Yugoslavia menjadi beberapa negara berdasar suku bangsa. Mereka kebanyakan menuntut kemerdekaan sendiri, terpisah dari negara-negara induknya. Beberapa di antara mereka telah mendapatkannya (dalam bentuk otonomi terbatas sekalipun), namun lebih banyak lagi yang belum dan terus berjuang (biasanya melalui perlawanan senjata).

Perilaku yang condong pada semangat nasionalisme juga terdapat di bidang ekonomi. Contoh klasiknya adalah ekonomi dunia (baca: Eropa dan Amerika Serikat) pada periode "inter-war" (antara Perang Dunia I dan II) yang ditandai kebijakan "beggar thy neighbour"<sup>2</sup> yang diterapkan banyak negara waktu itu. Periode inilah yang membawa pada "malaise" ekonomi dunia 1930-an. Contoh kontemporer adalah perilaku negara-negara maju yang protektif terhadap barang-barang dari luar negara mereka. Yang terakhir ini sempat menghambat berbagai perundingan multilateral di bidang moneter dan perdagangan internasional pasca Perang Dunia II. Dan belakangan ini, kecenderungan nasionalisme ekonomi berjaln kelindan dengan fenomena regionalisme ekonomi melalui pembentukan blok-blok ekonomi eksklusif.

Yang menjadi pertanyaan kemudian apa sebenarnya "nasionalisme" itu? Sebelum kita sampai pada bagian yang membahas konteks "praxis" politik dan ekonomi internasional terhadap nasionalisme, bagian berikut menjawab pertanyaan di atas: apa nasionalisme?

### *Apa Nasionalisme Itu ?*

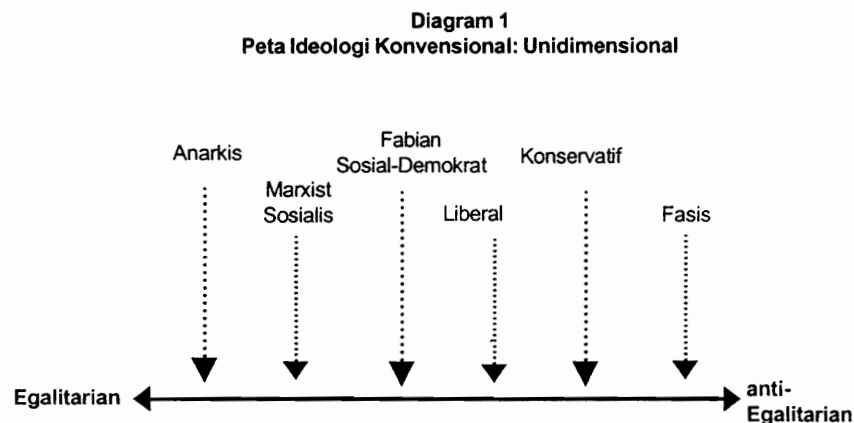
Satu jawaban awal dari Seers adalah bahwa nasionalisme muncul tanpa mengenal batasan-batasan "ideologi" (atau, dalam konteks keilmuan, "aliran/mazhab pemikiran"). Nasionalisme suatu saat bisa muncul di dalam konteks ideologi "Kiri" (revolusioner), di saat yang lain ia bisa berada di "Kanan" (konservatif), atau di saat lain pula ia bisa timbul di "Tengah" (moderat). Ia bisa "dipakai" oleh kelompok-kelompok dengan ideologi apapun.

---

<sup>2</sup> Artinya kira-kira, "peduli amat negeri tetangga akan miskin, yang penting negeriku tidak"

Dengan demikian, menurut Seers, meskipun sebagian fakta sejarah menunjukkan bahwa nasionalisme “milik eksklusif” kaum Kanan (khususnya kaum fasis), melihat berbagai kecenderungan yang telah dipaparkan di muka kita tidak bisa lagi meletakkan nasionalisme sejajar dengan garis ideologi. Dalam pandangan Seers, kita memerlukan redefinisi atas nasionalisme sehingga cocok dengan konteks hubungan ekonomi politik internasional kontemporer. Bagaimana redefinisi ini dilakukan ?

Dalam pandangan Seers, ada dua posisi ekstrim dalam “garis uni-dimensional” pandangan politik (ideologi). Posisi ekstrim pertama mewakili pandangan egalitarian di ujung garis paling kiri. Posisi ekstrim kedua mewakili pandangan anti-egalitarian di ujung garis paling kanan. Di antara kedua ujung itu terdapat nuansa-nuansa ideologi yang letaknya masing-masing menunjukkan “keegaliteran” atau “keanti-egaliteran”-nya. Semakin posisinya ke kiri semakin egaliter, sebaliknya semakin ke kanan semakin anti-egaliter. Diagram di bawah ini menggambarkan wujud garis itu:



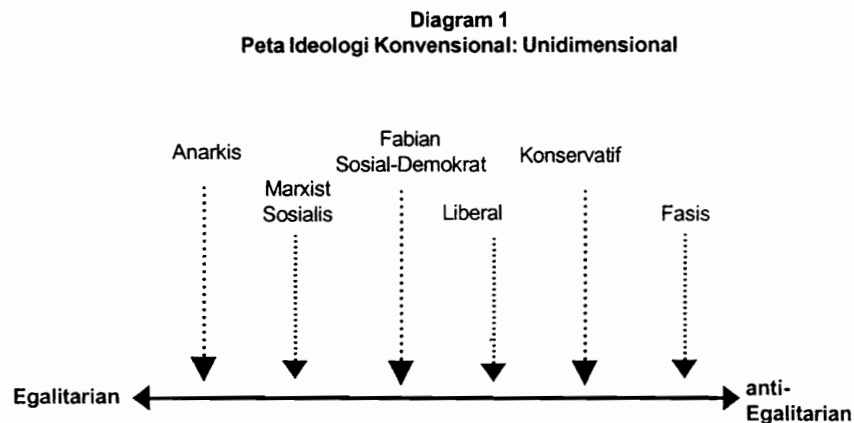
Dikutip dari: Dudley Seers, *op cit*, h. 46

Dengan diagram ini, kita bisa menemukan posisi ideologi-ideologi (pandangan politik) yang selama ini kita kenal secara lebih tepat. Posisi kaum anarkis, misalnya, yang berada di ujung paling kiri menunjukkan bahwa



Dengan demikian, menurut Seers, meskipun sebagian fakta sejarah menunjukkan bahwa nasionalisme “milik eksklusif” kaum Kanan (khususnya kaum fasis), melihat berbagai kecenderungan yang telah dipaparkan di muka kita tidak bisa lagi meletakkan nasionalisme sejajar dengan garis ideologi. Dalam pandangan Seers, kita memerlukan redefinisi atas nasionalisme sehingga cocok dengan konteks hubungan ekonomi politik internasional kontemporer. Bagaimana redefinisi ini dilakukan ?

Dalam pandangan Seers, ada dua posisi ekstrim dalam “garis uni-dimensional” pandangan politik (ideologi). Posisi ekstrim pertama mewakili pandangan egalitarian di ujung garis paling kiri. Posisi ekstrim kedua mewakili pandangan anti-egalitarian di ujung garis paling kanan. Di antara kedua ujung itu terdapat nuansa-nuansa ideologi yang letaknya masing-masing menunjukkan “keegaliteran” atau “keanti-egaliteran”-nya. Semakin posisinya ke kiri semakin egaliter, sebaliknya semakin ke kanan semakin anti-egaliter. Diagram di bawah ini menggambarkan wujud garis itu:



Dikutip dari: Dudley Seers, *op cit*, h. 46

Dengan diagram ini, kita bisa menemukan posisi ideologi-ideologi (pandangan politik) yang selama ini kita kenal secara lebih tepat. Posisi kaum anarkis, misalnya, yang berada di ujung paling kiri menunjukkan bahwa

pandangan politik kelompok ini amat egaliter: bagi mereka tidak ada “penguasa” dan tidak ada “yang dikuasai”. Posisi kaum marxis/sosialis bergeser sedikit lebih ke kanan daripada kaum anarkis; artinya, pandangan politik kelompok ini masih amat egaliter (yakni bahwa tujuan yang ingin dicapai adalah masyarakat tanpa kelas) tetapi kelompok ini menerapkan tahap-tahap dalam “perjuangan kelas” yang masih mengenal kelas-kelas dalam masyarakat (borjuis vis a vis proletar). Demikian selanjutnya, kelompok fabian/sosial-demokrat yang bergeser lebih ke kanan lagi menunjukkan bahwa pandangan politik kelompok ini tidak terlalu egaliter: perjuangan politik ditujukan untuk persamaan hak melalui kerangka politik demokratik seperti parlemen dan partai politik. Demikian seterusnya hingga kaum fasis yang berada di ujung paling kanan garis ini. Pandangan politik kelompok ini jelas anti-egaliter: ada pembagian tegas antara “penguasa” dan “yang dikuasai” dalam semua aspek.

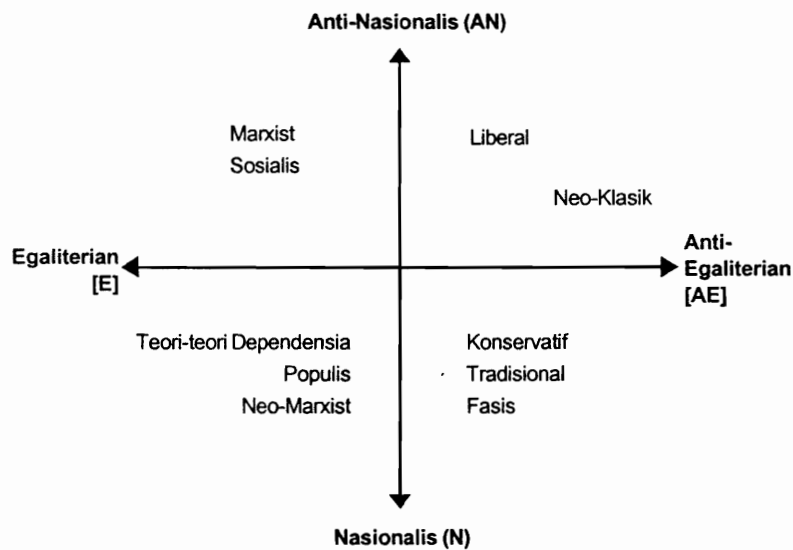
Menurut Seers, seperti telah disebut di muka, nasionalisme tidak mengikuti garis dalam diagram unidimensional itu. Nasionalisme bukan persoalan tentang seberapa “egaliter” atau seberapa “anti-egaliter” suatu kelompok nasionalis itu. Memang ada adagium yang menempatkan nasionalisme sebagai “milik” kaum Kanan (konservatif atau fasis). Dan kita umumnya juga menggolongkan pandangan-pandangan politik kaum Kiri (Marxis/sosialis) ke dalam kelompok “internasionalis” atau “pasifis”.

Namun yang perlu kita perhatikan adalah bahwa, selain lekat dengan kelompok Kanan, nasionalisme juga diterapkan oleh kelompok Kiri dengan istilah yang berbeda namun dalam esensi yang sama. Lihat, misalnya, pada apa yang diserukan oleh pemerintahan Marxis di Rusia tahun 1941 sebagai “patriotisme”. Lihat juga konsep Marxis tentang “imperialisme” yang, pada kenyataannya, tidak hanya mampu menggerakkan kelas proletar yang tertindas di mana pun melawan kaum kapitalis, tetapi juga menyulut pertikaian antar negara, khususnya pertikaian di antara negara-negara sosialis sendiri (pertikaian Sino-Soviet merupakan yang paling kentara). Kaum sosialis yang sering memakai jargon solidaritas internasional —sebagian di antara mereka— masih memakai patriotisme dan, bahkan, tradisi keagamaan untuk menarik dukungan.

Di lain pihak, dalam soal ini, kelompok Kanan memiliki kecenderungan yang sama. Artinya, tidak semua pandangan politik kelompok ini lekat dengan nasionalisme. Sejak terutama perkembangan pesat perekonomian dunia pasca Perang Dunia II, kaum liberal dan konservatif yang menguasai perekonomian

dunia melalui antara lain operasi perusahaan-perusahaan raksasa transnasional dan agen-agen keuangan internasional mereka lebih banyak memakai istilah-istilah “interdependensi”, “globalisasi” atau “satu dunia” dalam berbagai fora ekonomi politik internasional.

Jadi, memang, nasionalisme bukan lagi merupakan bagian dan perwujudan dari persoalan ideologi (pandangan politik) yang selama ini kita kenal (seperti dalam Diagram 1 tadi). Kini, di dunia yang semakin interdependen ini, ia bisa terjadi di kelompok manapun. Oleh karenanya, praktis, kita tidak bisa lagi memakai garis ideologi yang “unidimensional” di atas untuk mengamati dan membahas nasionalisme kontemporer. Oleh Seers, kemudian, sebuah alternatif diajukan: memasukkan sumbu vertikal yang diletakkan tegak lurus di antara garis unidimensional Kiri-Kanan tadi. Yang nampak dari gambar alternatif ini adalah “derajat nasionalisme” pandangan politik (ideologi) kelompok-kelompok dalam garis unidimensional tadi:



Dikutip dari: Dudley Seers, *op cit*, h.48

Dari diagram ini kita bisa menggambarkan bahwa ideologi (pandangan politik) di kuadran kanan-atas (AN, AE) sejalan dengan kepentingan perusahaan-perusahaan transnasional/multinasional (TNCs/MNCs). Kuadran ini juga menggambarkan posisi ideologi para kapitalis lokal di negara Dunia Ketiga yang berasosiasi dengan MNCs/TNCs dan sejumlah kecil buruh/pekerja aristokrat yang bergaji tinggi akibat teknologi padat-modal yang dibawa TNCs/ MNCs. Di masa perang dingin, kelompok ini bergantung pada pemerintah Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat dalam hal dukungan militer dan teknologi, serta nilai-nilai kultural demi legitimasi politik mereka. Dan kini pun, posisi ideologi semacam ini masih sering terdengar melalui slogan “liberalisme ekonomi”.

Kuadran kiri-atas (AN, E) menggambarkan secara tepat posisi ideologi negara-negara blok Timur dulu sebelum rezim komunis/sosialis mereka runtuh. Marxisme, seperti tercermin dari kuadran ini, menghendaki partai komunis dan simpatisannya mewujudkan cita-cita sebuah “tata dunia sosialis”. Meskipun di negara-negara ini muncul juga kecenderungan nasionalisme dan elitisme, namun dorongan untuk memperluas pengaruh komunisme/sosialisme (atau, merujuk istilah Stalin, “internasionalisme”) begitu kuat, apalagi kemudian dihadapkan pada kecenderungan serupa yang dilakukan oleh Amerika Serikat.

Kuadran kiri-bawah (N, E) menunjukkan fenomena mengendurnya pengaruh dan daya tarik ideologi marxis-sosialis di negara-negara Eropa Barat. Para pemimpin buruh dan intelektual di negeri-negeri ini —yang sebelumnya bersimpati pada ideologi marxis-sosialis— menganggap bahwa kerangka ideologis yang dikembangkan oleh kaum marxis tidak lagi konsisten dalam rangka mengatasi ketimpangan-ketimpangan akibat ekonomi kapitalistik di negara-negara Eropa Barat. Fenomena serupa terjadi juga di luar Eropa Barat. Gerakan-gerakan petani di berbagai negara juga menemukan bahwa ideologi marxis-sosialis tidak lagi memadai. Yang mereka perlukan tidak hanya ideologi yang egalitarian tetapi juga yang berakar pada nilai-nilai nasionalis, semacam “populisme”, yang banyak dilakukan negara-negara Amerika Latin. Dalam konteks seperti inilah, teori-teori dependensia, neo-marxis dan kecenderungan populisme di sejumlah pemerintahan Dunia Ketiga, berkembang.

Dari diagram ini kita bisa menggambarkan bahwa ideologi (pandangan politik) di kuadran kanan-atas (AN, AE) sejalan dengan kepentingan perusahaan-perusahaan transnasional/multinasional (TNCs/MNCs). Kuadran ini juga menggambarkan posisi ideologi para kapitalis lokal di negara Dunia Ketiga yang berasosiasi dengan MNCs/TNCs dan sejumlah kecil buruh/pekerja aristokrat yang bergaji tinggi akibat teknologi padat-modal yang

...namun dorongan untuk ... kecenderungan nasionalisme dan ...  
...merupakan ... nasionalisme dan ...  
...Stalin ...  
...Amerika Serikat ... pada kecenderungan serupa yang dilakukan

Kuadran kiri-bawah (N, E) menunjukkan fenomena mengendurnya pengaruh dan daya tarik ideologi marxis-sosialis di negara-negara Eropa Barat. Para pemimpin buruh dan intelektual di negeri-negeri ini —yang sebelumnya bersimpati pada ideologi marxis-sosialis— menganggap bahwa kerangka ideologis yang dikembangkan oleh kaum marxis tidak lagi konsisten dalam rangka mengatasi ketimpangan-ketimpangan akibat ekonomi kapitalistik di negara-negara Eropa Barat. Fenomena serupa terjadi juga di luar Eropa Barat. Gerakan-gerakan petani di berbagai negara juga menemukan bahwa ideologi marxis-sosialis tidak lagi memadai. Yang mereka perlukan tidak hanya ideologi yang egalitarian tetapi juga yang berakar pada nilai-nilai nasionalis, semacam “populisme”, yang banyak dilakukan negara-negara Amerika Latin. Dalam konteks seperti inilah, teori-teori dependensia, neo-marxis dan kecenderungan populisme di sejumlah pemerintahan Dunia Ketiga, berkembang.

Kuadran kanan-bawah (N, AE) menggambarkan posisi negara-negara yang program pemerintahnya cenderung mengabaikan persoalan ketimpangan sosial-ekonomi negeri mereka. Apapun landasan ideologi konvensional mereka, negara-negara dalam posisi ini dicirikan oleh keberadaan kaum kapitalis besar dan para tuan tanah yang menghendaki tidak hanya ideologi, sistem dan praktek-praktek ekonomi politik anti-egaliter tetapi juga anti-internasionalisme. Bagian-bagian tertentu dari birokrasi dan militer dalam suatu negara, dalam kondisi semacam ini, bisa bersama-sama menganut dan menerapkan tipe ideologi ini. Meskipun pemerintah negara-negara ini kerap kali menyerukan jargon-jargon keegaliteran, namun sifat dasar ideologi mereka, seperti halnya fasis, adalah hirarkis. Menurut Seers, fenomena ini umum terjadi di negara-negara besar di luar Eropa.

Seers mengemukakan bahwa, selain menggambarkan kerangka konseptual ideologi kontemporer, diagram 2 di atas juga membantu kita memahami:

- a. bagaimana spektrum ideologi (unidimensional) dari Kiri ke Kanan bisa “tersebar” di dalam partai-partai politik nasionalis, seperti Partai Kongres di India dan Solidaritas di Polandia;
- b. bahwa partai-partai dan gerakan-gerakan politik menjadi kurang monolitik akibat muncul dan berkembangnya dimensi nasionalisme;
- c. bahwa implikasi muncul dan berkembangnya nasionalisme adalah instabilitas politik yang cenderung meningkat, baik di tingkat domestik maupun internasional;
- d. bahwa nasionalisme berkembang efektif di kelompok-kelompok etnik yang lebih kecil daripada negara-bangsa;
- e. bahwa nasionalisme yang “diperluas”, seperti pada gagasan “Sosialisme Arab” atau “Sosialisme Afrika”, adalah gagasan yang kabur dan harus berhadapan dengan beragam “kepentingan”;
- f. bahwa, karena “kepentingan” yang sama itu, tidaklah terlalu mengejutkan apabila—seperti dalam kasus Inggris—sayap “Kiri” Partai Buruh Inggris bekerja bahu-membahu dengan Enoch Powell dan sejumlah pihak di sayap “Kanan” Partai Konservatif demi menentang keanggotaan Inggris di EEC (European Economic Community).

Dan akhirnya, yang terpenting, Seers merekapitulasi bahwa nasionalisme merupakan fenomena “umum” yang berkembang dalam tradisi Barat (Marxis dan Anglo-Saxon) tetapi gagal diamati secara memadai oleh kerangka keilmuan tradisi ini. Oleh karenanya, nasionalisme tidak hanya berkembang di wilayah-wilayah (domain) keilmuan di luar tradisi Barat; ia muncul dan berkembang juga di dalam tradisi keilmuan Barat, seperti bahkan dalam mazhab ekonomi Neo-Klasik yang masih menempatkan “negara” sebagai basis pertumbuhan ekonomi nasional.

Dimensi “praxis” yang tercermin dari kerangka konseptual di atas, menurut Seers, adalah model perkembangan nasionalisme yang berbeda dari model konvensional dalam tradisi kultural dan keilmuan Barat yang menganggap nasionalisme sebagai “evil” yang bertentangan dengan prinsip “liberalisme” (menurut mazhab “Anglo-Saxon”) dan prinsip “perjuangan kelas” (menurut mazhab “Marxis”). Bagian berikut memaparkan model “praxis” perkembangan nasionalisme kontemporer itu.

### **Nasionalisme dan Ekonomi Politik Internasional Kontemporer**

Argumen Seers di bagian pertama tulisan ini adalah bahwa, dalam konteks dunia kontemporer, salah satu kegagalan para ekonom neo-klasik adalah bahwa mereka mengabaikan keberadaan nasionalisme dan terlalu menekankan pada kemampuan sistem internasional (yang didominasi waktu itu oleh Amerika Serikat dan Uni Soviet). Mereka mengabaikan kemungkinan negara-negara bisa memilih sendiri corak kebijakan ekonomi-politikanya di luar dua “mazhab” yang ada saat itu: marxisme dan kapitalisme.

Yang hendak diajukan Seers adalah konsep “room to manoeuvre of a government”: sebuah konsep yang menggambarkan peluang sebuah pemerintah/negara untuk melakukan manuver-manuver ekonomi politik yang berlainan dari corak umum kedua mazhab tadi untuk kepentingan nasionalnya sendiri.

Kasus imajiner berikut ini membantu memperjelas konsep yang diajukan Seers itu. Misalkan ada sebuah negara yang berada di bawah pengaruh Amerika Serikat yang menghendaki perubahan radikal dan cepat dalam strategi pembangunannya demi kepentingan kemandirian ekonomi (politik)

nasionalnya. Perubahan itu ditempuh dengan “memisahkan” sejumlah sektor ekonomi nasional dari ekonomi dunia, dengan menolak modal asing dan/atau mengendalikan masuknya modal asing sehingga sejalan dengan kebijakan pemerataan (redistribusi) yang dicanangkannya. Singkat kata, bila kita memakai diagram 2 di atas, negara ini tengah menuju lebih jauh ke arah kiri dan ke arah bawah peta (ke kuadran EN).

Yang menjadi pertanyaan kemudian adalah bagaimana peluang negara ini berhasil menjalankan perubahan itu? Atau, dalam konsep Seers, bagaimana kita menentukan “room to manoeuvre” negara ini sehingga perubahan bisa dilakukan? Tindakan balasan (retaliasi) macam apa yang akan mereka hadapi dan dalam kondisi apa tindakan balasan ini terjadi? Seberapa jauh negara ini bisa melangkah sebelum “ongkos” ekonomi politik yang harus ditanggung semakin membengkak dan bertambah besar?

Pertanyaan-pertanyaan ini mungkin amat sepele (terutama bagi mereka yang masih berpegang pada pandangan ekonomi politik neo-klasik). Tetapi, bagi para pemimpin nasionalis, pertanyaan-pertanyaan ini sangat relevan karena menyangkut nasib dan kepentingan mereka. Seperti kita ketahui dari sejumlah pengalaman, banyak para pemimpin yang menerapkan strategi pembangunan “mandiri” (nasionalis) dengan optimisme menggebu-gebu dan naif akhirnya menghadapi kudeta militer yang tidak hanya mengancam kekuasaannya tetapi juga kebebasan dan, bahkan, jiwanya.

Menurut Seers, ada dua hal setidaknya yang perlu diketahui untuk membantu negeri ini menemukan jawaban pertanyaan-pertanyaan di atas. Pertama, faktor-faktor tak terelakkan yang bisa menjadi “penghambat” keberhasilan strategi nasionalis tadi. Kedua, tahap-tahap yang perlu ditempuh untuk menerapkan strategi pembangunan nasionalis itu. Dua bagian berikut ini membahas kedua hal di atas.

### **Hambatan-Hambatan dalam Penerepan Strategi Pembangunan Nasionalis**

Ada sejumlah faktor yang tidak bisa dihindari para pemimpin nasionalis ketika mereka menempuh strategi pembangunan nasionalis yang bisa menghambat keberhasilan strategi itu. Dalam pandangan Seers, faktor-faktor ini bisa dikelompokkan menjadi tiga:



- Realitas politis dan ekonomis
- Realitas demografis dan sosial
- Sumber daya dan teknologi

• ***Realitas politis dan ekonomis***

Para pemimpin nasionalis perlu menyadari kenyataan bahwa persoalan politik dan ekonomi negeri mereka tidak terpisah dari politik dan ekonomi internasional. Satu tindakan, meski kecil, yang “mengganggu” perekonomian (dan akibatnya juga sistem politik) internasional akan memicu tindakan-tindakan yang merugikan negeri mereka, terutama dari negara-negara (besar) yang dirugikan oleh tindakan nasionalis mereka. Mereka harus melihat faktor ini ketika mereka hendak memutuskan menempuh kebijakan pembangunan nasionalis.

Dalam kasus yang kita ambil di muka, persoalannya bahkan lebih rumit lagi. Persoalannya tidak bisa lagi dilihat hanya dari sudut pandang eksternal (berupa tindakan balasan negara-negara lain saja), tetapi juga dari sudut pandang kepentingan ekonomi negeri ini yang telah lama berada di bawah (sehingga amat sulit untuk keluar dari) sistem kapitalisme internasional. Secara ekonomis (dan akhirnya juga politis), negara ini terikat dan punya kepentingan dengan kapitalisme internasional. Para teoritis dependensia bisa saja berargumen bahwa negeri ini tidak memerlukan lagi modal (kapital) internasional ketika para pemimpinnya menempuh strategi nasionalis. Tetapi, kenyataan di lapangan (dari berbagai pengalaman) menunjukkan bahwa negara bertipe seperti ini amat bergantung dengan kapitalisme internasional dalam soal pengeluaran (belanja) negara, ketenagakerjaan, ekspor, teknologi dan — ujung-ujungnya juga— modal. Tindakan menasionalisasi MNCs/TNCs, misalnya, akan berakibat pada berkurangnya dana untuk belanja negara, hilangnya kesempatan kerja, menurunnya ekspor, berkurangnya transfer teknologi dan kelangkaan kapital. Dan, lebih malang lagi, implikasi tindakan nasionalis semacam ini tidak semata ekonomis tetapi juga politis (biasanya berupa kekacauan politik akibat kudeta militer) yang tidak hanya mengancam kekuasaan politik para pemimpin nasionalis tetapi juga mengancam kelangsungan program-program pembangunan populis yang lebih memperhatikan soal “pemerataan” daripada sekedar “pertumbuhan” ekonomi.

- Realitas politis dan ekonomis
- Realitas demografis dan sosial
- Sumber daya dan teknologi

• ***Realitas politis dan ekonomis***

Para pemimpin nasionalis perlu menyadari kenyataan bahwa persoalan politik dan ekonomi negeri mereka tidak terpisah dari politik dan ekonomi internasional. Satu tindakan, meski kecil, yang “mengganggu” perekonomian (dan akibatnya juga sistem politik) internasional akan memicu tindakan-tindakan yang merugikan negeri mereka, terutama dari negara-negara (besar) yang dirugikan oleh tindakan nasionalis mereka. Mereka harus melihat faktor ini ketika mereka hendak memutuskan menempuh kebijakan pembangunan nasionalis.

Dalam kasus yang kita ambil di muka, persoalannya bahkan lebih rumit lagi. Persoalannya tidak bisa lagi dilihat hanya dari sudut pandang eksternal (berupa tindakan balasan negara-negara lain saja), tetapi juga dari sudut pandang kepentingan ekonomi negeri ini yang telah lama berada di bawah (sehingga amat sulit untuk keluar dari) sistem kapitalisme internasional. Secara ekonomis (dan akhirnya juga politis), negara ini terikat dan punya kepentingan dengan kapitalisme internasional. Para teoritis dependensia bisa saja berargumen bahwa negeri ini tidak memerlukan lagi modal (kapital) internasional ketika para pemimpinnya menempuh strategi nasionalis. Tetapi, kenyataan di lapangan (dari berbagai pengalaman) menunjukkan bahwa negara bertipe seperti ini amat bergantung dengan kapitalisme internasional dalam soal pengeluaran (belanja) negara, ketenagakerjaan, ekspor, teknologi dan — ujung-ujungnya juga — modal. Tindakan menasionalisasi MNCs/TNCs, misalnya, akan berakibat pada berkurangnya dana untuk belanja negara, hilangnya kesempatan kerja, menurunnya ekspor, berkurangnya transfer teknologi dan kelangkaan kapital. Dan, lebih malang lagi, implikasi tindakan nasionalis semacam ini tidak semata ekonomis tetapi juga politis (biasanya berupa kekacauan politik akibat kudeta militer) yang tidak hanya mengancam kekuasaan politik para pemimpin nasionalis tetapi juga mengancam kelangsungan program-program pembangunan populis yang lebih memperhatikan soal “pemerataan” daripada sekedar “pertumbuhan” ekonomi.

Kasus paling representatif yang bisa menggambarkan kondisi di atas adalah Chile di bawah Allende dan partai UNIDAD POPULAR-nya. Negeri ini berubah menjadi “kacau balau” setelah Allende dan partainya menang dalam pemilu paling demokratis yang pernah diadakan di negeri ini. Allende dan partainya yang mendapat dukungan sebagian besar rakyat akhirnya tidak bertahan lama setelah tindakan balasan dilakukan pemerintah Amerika Serikat akibat kebijakan pembangunan nasionalis Chile waktu itu. Segenap tindakan balasan dijalankan pemerintah Amerika Serikat waktu itu, mulai dari sanksi dan embargo ekonomi internasional terhadap negeri ini hingga tindakan-tindakan politik dan militer tingkat tinggi yang mendorong dilakukannya kudeta kekuasaan. Meskipun relatif selamat dari sanksi dan embargo ekonomi internasional, pemerintah Allende akhirnya jatuh ketika kudeta militer yang disponsori Amerika Serikat dilakukan oleh para pemimpin militer negeri itu, dan Allende mempertaruhkan hidupnya untuk semua ini.

Kuba di bawah Fidel Castro, di lain pihak, menyajikan gambaran kontras. Kaum revolusioner negeri ini sejak awal bisa membungkam para pemimpin militer tradisional negeri ini (sesuatu yang tidak dilakukan Allende di Chile). Akibatnya, ketika ada tindakan balasan dari Amerika Serikat pada saat Fidel Castro melancarkan revolusi (antara lain dengan menasionalisasi semua aset ekonomi Amerika Serikat di negeri itu), negeri ini tidak mengalami kekacauan politik. Tetapi, sejak saat itu, negeri ini mengalami pengucilan ekonomi politik terus menerus dari tetangga besarnya Amerika Serikat. Dan, hampir bisa dipastikan, karena kesulitan ekonomi yang melandanya, negeri ini pasca-Castro akan bergabung dengan negara-negara bekas komunis/sosialis lainnya ke dalam sistem kapitalisme internasional.

Sementara itu, apa yang dialami Portugal, Turki dan Meksiko menyajikan gambaran bahwa realitas ekonomi dan politik yang harus dihadapi ketika para pemimpin mereka menempuh kebijakan nasionalis tidak selalu bersifat “ekstrem”. Pengalaman ketiga negara ini menunjukkan bahwa realitas politik dan ekonomi yang mereka hadapi bisa diatasi apabila penerapan pembangunan nasionalis ditempuh dengan jalan dan kecepatan yang “moderat”, seperti dengan tidak secara langsung menyerang kepentingan dan bisnis asing.

### • *Realitas demografis dan sosial*

“Room to manoeuvre” bagi sebuah negara, selain ditentukan oleh kondisi ekonomi dan politik (seperti telah kita bahas tadi), juga ditentukan oleh kondisi demografi dan sosial negeri itu. Kondisi demografi menyangkut “ukuran” (size) sebuah negara. Bagaimana sebuah negara diukur? Variabel-variabel yang bisa kita ajukan di antaranya: (1) luas wilayah, (2) jumlah penduduk, dan (3) struktur/komposisi penduduk.

Variabel wilayah penting diketahui oleh para pemimpin nasionalis karena variabel ini menentukan: (1) ketersediaan sumber daya alam yang dimiliki untuk mendukung strategi pembangunan nasionalis; (2) kesiapan militer dan diplomatik dalam menghadapi tindakan balasan negara lain (semakin luas wilayah suatu negara semakin sulit “dijajah” pengaruh politik dan invasi militer asing; dan ini menentukan proses “tawar menawar” dalam hubungan diplomatik); dan (3) jumlah dan struktur penduduk (variabel kedua dan ketiga) yang diperlukan bagi penyusunan kebijakan ekonomi dan politik nasionalis.

Jumlah penduduk yang besar dengan pendapatan yang cukup, dalam konteks ekonomi, merupakan manifestasi dari besarnya pasar. Dan besarnya pasar menentukan struktur produksi, khususnya untuk tujuan swa-sembada ekonomi (terutama dalam sektor manufaktur dan industri berat). Menurut Seers, jika pasar nasional bernilai tak lebih dari 10 milyar USD, ia tidak akan mampu mendukung industri-industri yang menghasilkan produk-produk “antara” dalam sektor manufaktur, seperti besi, aluminium, bahan-bahan kimia, dan sejenisnya —terutama kalau pendapatan penduduknya rendah dan sebagian besar dikonsumsi untuk bahan pangan dan kebutuhan-kebutuhan primer lainnya.

Struktur atau komposisi penduduk juga mempengaruhi “room to manoeuvre” sebuah negara. Rasio yang tinggi dari para pendatang baru dalam angkatan kerja —yang siap pakai dan mobilitasnya tinggi— mempengaruhi fleksibilitas ekonomi. Penduduk “muda” semacam ini juga lebih siap untuk berpolitik. Sebaliknya, struktur penduduk yang statis, seperti di Inggris yang jumlah penduduk usia mudanya relatif kecil, mempersempit peluang adanya perubahan kebijakan ekonomi politik.

Di samping kondisi demografi, kondisi sosial juga menentukan “room to manoeuvre” sebuah negara. Beberapa kondisi sosial yang perlu diperhatikan adalah: (1) pengaruh dan kekuatan nilai-nilai dan budaya (kultur) tradisional;

(2) frekuensi perjalanan internasional yang mempengaruhi budaya dan nilai tradisional tadi; (3) munculnya budaya “transisional” (kebanyakan berasal dari Amerika Serikat) akibat tingginya frekuensi hubungan antar-penduduk berbagai negara dengan, terutama, Amerika Serikat; (4) munculnya kelompok-kelompok dalam masyarakat yang menganut konsep-konsep dan pola berfikir yang dikembangkan dalam budaya “transisional” itu (contohnya: “Chicago Boys” di Chile dan “Berkeley Mafia” di Indonesia); (5) ketergantungan budaya (cultural dependence) yang menentukan “room to manoeuvre” tidak hanya dari segi ekonomi namun juga dari segi perilaku mental dan fisik penduduknya (Jepang adalah contoh negara yang menerapkan kebijakan menyaring pengaruh budaya asing sehingga ketergantungan budaya tidak melanda negeri ini); (6) keragaman suku, tingginya arus imigrasi, dan ketiadaan bahasa yang seragam.

Kondisi-kondisi sosial ini perlu mendapat perhatian dari para pemimpin nasionalis ketika mereka memutuskan untuk menerapkan kebijakan pembangunan nasionalis. Perhatian serius terhadap kondisi-kondisi ini, menurut Seers, akan membawa pada strategi pembangunan nasionalis suatu negara yang tidak hanya bertumpu pada struktur produksi dan kemampuan militernya, tetapi juga pada “kekuatan” dan “keseragaman” budaya yang bisa menghindarkan diri dari tindakan “pengucilan” oleh negara-negara lain. Lengkapnya Seers menyatakan:

*Thus the roots of an independent strategy may lie not so much in the country's particular productive structure or military capability, important though these are, as in a culture strong and homogeneous enough to avoid alienation — especially dependence on an imported way of perceiving the nation's own need.<sup>3</sup>*

#### • *Sumber daya dan teknologi*

“Room to manoeuvre” sebuah negara juga amat ditentukan oleh apakah suatu negara merupakan eksportir atau importir substansial (net-exporter or importer) sumber-sumber daya berikut ini: (1) Minyak Bumi, (2) Bahan Pangan Pokok; (3) Teknologi.

---

<sup>3</sup> *Ibid*, h. 72

Sejarah mencatat bahwa kepemilikan sumber daya minyak bumi merupakan faktor menentukan dalam menerapkan strategi kebijakan pembangunan nasionalis. Negara-negara yang tergabung dalam OPEC, ketika era “oil boom” tengah berlangsung tahun 1970-an, lebih leluasa dalam menyusun strategi pembangunan mereka. Pengalaman mereka menjadi pelajaran berharga dalam percaturan ekonomi politik dunia. Demikian pula dalam soal bahan pangan pokok. Ketergantungan suatu negara pada impor bahan pangan pokok merupakan hambatan utama ketika pemimpin nasionalis mereka hendak menerapkan strategi pembangunan yang lebih independen. Posisi yang lebih menguntungkan bagi negara-negara yang hendak menerapkan kebijakan pembangunan nasionalis adalah dengan swa-sembada bahan pangan pokok atau, kalau perlu, dengan menjadi pengekspor bahan pangan pokok. Pengalaman negara-negara industri maju membuktikan. Negara-negara seperti Amerika Serikat, Australia, Kanada, Perancis dan juga (pada tingkat tertentu) Argentina yang merupakan eksportir utama bahan pangan dapat secara lebih leluasa menjalankan berbagai kebijakan nasionalis mereka.

Yang lebih penting dari dua sumber daya itu adalah teknologi. Suatu negara yang menggantungkan kemajuan teknologinya pada negara lain akan menemui banyak hambatan ketika menerapkan kebijakan pembangunan nasionalisnya. Satu hal yang amat berkaitan dengan ketergantungan teknologi adalah investasi asing karena biasanya transfer teknologi berjalan bersama dengan transfer peralatan dan investasi asing yang dibawa oleh TNCs/MNCs. Isu yang muncul biasanya berkisar tentang seberapa jauh transfer itu dilakukan. Bagi TNCs/MNCs, ini adalah persoalan “hak cipta” yang harus mereka lindungi (dan biasanya perlindungan ketat mereka dapat dari perwakilan diplomatik negara mereka melalui serangkaian UU anti-pembajakan hak cipta). Bagi negara penerima, ini adalah soal “kepentingan nasional” untuk memajukan teknologi. Inilah dilema yang harus dihadapi negara-negara yang teknologinya bergantung pada negara lain: di satu sisi mereka memerlukan investasi/modal asing, di sisi lain mereka memerlukan pengembangan teknologi yang dilindungi secara ketat oleh pemiliknya melalui berbagai UU hak cipta.

## Strategi Pembangunan Nasionalis

Dari pembahasan yang baru saja kita lewati tadi satu kesimpulan bisa ditarik, yaitu bahwa tidak banyak tersedia “room to manoeuvre” bagi negara-negara yang ingin menjalankan strategi pembangunan nasionalis. Banyak negara yang “terhambat” dalam soal jumlah penduduk yang kecil, tajamnya pembagian atas dasar etnik, letaknya yang dekat dengan “negara besar”, terbatasnya sumber daya alam, lemahnya birokrasi akibat pengaruh kultural, tingginya tingkat konsumsi, dan sempitnya basis teknologi mereka. Sehingga, dalam pandangan Seers, persoalannya kini bukan lagi apakah bergantung (dependen) atau tidak pada sistem internasional (kekuatan eksternal), tetapi lebih tentang persoalan memilih kekuatan eksternal mana yang bisa “menerima” perubahan strategi pembangunan mereka. Tetapi pilihan inipun masih amat jarang dilakukan mengingat berbagai ikatan militer dan ekonomi yang masih mencengkeram kuat negara-negara ini.

Literatur-literatur varian “ekstrim” dalam model dependensia menunjuk biang ketergantungan itu adalah timpangnya “pembagian kerja internasional” (international division of labour) yang dibuat oleh kekuatan-kekuatan hegemonik kapitalis. Sehingga, dalam pandangan ini, yang ditunggu-tunggu adalah terjadinya revolusi. Cara berfikir seperti ini, menurut Seers, tidak hanya lemah tetapi juga salah arah. Pandangan ini mengabaikan peran kepemimpinan politik nasionalis. Kepemimpinan politik bukan sesuatu yang pasif dalam proses pembangunan ekonomi politik suatu negara. Perilaku aktif dan reaktif sesungguhnya selalu menjadi bagian dari “nature” kepemimpinan politik. Ketika sistem internasional bergeser dari persoalan “ideologi” ke persoalan “ekonomi”, seperti terjadi pada era “detente” tahun 1970-an dan lenyapnya perang dingin tahun 1990-an, kepemimpinan politik nasional juga menyesuaikan diri dengan perubahan itu. Keputusan Rumania di awal 1970-an (yang, saat itu, masih berhaluan marxis/sosialis) bergabung dengan IMF mencerminkan peran aktif/reaktif kepemimpinan politik negeri ini. Sejak awal 1970-an (era “detente”) hingga era 1990-an ini, perubahan demi perubahan telah banyak ditempuh oleh negara-negara dalam rangka merespon sistem internasional yang berubah tadi. Sehingga, adalah naif jika kita menganggap bahwa sistem internasional (i.e. pembagian kerja internasional) bisa mendikte negara-negara per se. Fakta-fakta ini menunjukkan bahwa jalan “revolusioner” (seperti dianjurkan teoritis-teoritis dependensia di luar Cardoso, Faletto dan

Sunkel) dengan memisahkan diri dari sistem internasional tidak pernah ada dalam benak dan rancangan para pemimpin nasionalis. Yang mereka lakukan selama ini adalah bagaimana merespon sistem internasional itu sehingga tidak meruntuhkan kepentingan dasar politik dan nasional mereka.

Dudley Seers mene mukan beberapa langkah yang selama ini ditempuh para pemimpin nasional tidak efektif dalam konteks strategi pembangunan nasionalis:

1. Konsep “perencanaan” pembangunan yang ada selama ini umumnya terlalu menekankan pada hal-hal teknis ekonomis. Faktor-faktor lain yang inheren dengan pembangunan, seperti kehidupan sosial dan politik, tidak mendapat tempat dalam perencanaan pembangunan. Dalam konteks kapitalisme internasional (yang memang lebih menekankan pada pertumbuhan ekonomi), perilaku para pemimpin nasional yang “membatasi” konsep perencanaan seperti itu bisa dimengerti. Yang mereka perlukan adalah hal-hal yang bisa ditunjukkan secara kuantitatif, sehingga kredibilitas negara di dalam sistem tetap terjaga. Yang tidak bisa diterima, menurut Seers, adalah kenyataan bahwa konsep perencanaan seperti itu adalah warisan masa kolonial yang memang didisain untuk memenuhi kepentingan negara-negara kolonial waktu itu. Konsep ini sudah pasti harus diubah sejalan dengan dicapainya kemerdekaan negara-negara ini. Cakupan pembangunan di era pasca-kolonial jelas jauh lebih luas, sehingga konsep perencanaan pembangunan yang berbeda pun perlu dibuat.

Dalam pandangan Dudley Seers, konsep perencanaan pembangunan yang baru (atau, lebih tepat, “strategi” pembangunan)<sup>4</sup> ini harus mencakup berbagai persoalan kualitatif dalam bidang-bidang sosial, politik dan pertahanan keamanan, seperti: (a) isu pemerataan, (b) keterbukaan politik, (c) kekuatan militer yang tidak hanya diukur dari belanja militer dalam anggaran pembangunan, tetapi juga dari kepentingan nasional, (d) konsistensi kebijakan politik dan militer. Di antara keempatnya, isu pemerataan perlu mendapat prioritas utama, karena kemiskinan yang ada di banyak negara bersifat “inheren” sehingga

---

<sup>4</sup> Seers lebih suka memakai istilah “strategi” untuk mengganti kata “perencanaan” yang terlanjur berkonotasi teknis.



menghambat proses pembangunan itu sendiri. Persoalannya bukan sekedar keengganan masyarakat untuk bekerja dan menabung karena takut miskin, tetapi juga ketimpangan dalam pendapatan, tingkat konsumsi, dan pengeluaran mereka. Yang diperlukan oleh karenanya tidak sekedar “memberi dana” (charity) tetapi juga strategi menyeluruh mengatasi ketimpangan itu, meliputi pembangunan di sektor-sektor kesehatan, pendidikan, dan kependudukan.

2. Kesalahan dalam menafsirkan konsep perencanaan pembangunan berakibat juga secara langsung pada proses dan mekanisme pelaksanaan/penerapannya. Fungsi badan/lembaga/kantor perencanaan (di Indonesia dikenal sebagai BAPPENAS/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional) pada umumnya menyimpang dari tujuan semula. Badan ini umumnya menempatkan tugas penyebaran informasi mengenai rencanarencana pembangunan yang disusunnya kepada masyarakat (dan kadang-kadang juga kepada lembaga-lembaga donor internasional) sebagai tanggung jawab utama badan ini. Yang hendak ditonjolkan dengan upaya itu adalah komitmen pemerintah terhadap pembangunan.

Tetapi sesungguhnya, menurut Seers, upaya untuk mempublikasikan rencana pembangunan itu menunjukkan bahwa isu-isu lain yang benar-benar penting tidak tertangani. Mustinya, logikanya adalah semakin penting isu yang ditangani semakin kecil kemungkinannya untuk diketahui publik. Jika badan/kantor perencanaan benar-benar menangani isu-isu penting dalam pembangunan (lihat item no.1 di atas), maka badan ini seharusnya menyusun “rencana pembangunan” yang bukan untuk dipublikasikan tetapi untuk dijadikan referensi/pertimbangan/nasihat kontinyu bagi para pengambil keputusan di kalangan pemerintahan, sehingga pengaruh berbagai kebijakan terhadap kemajuan pembangunan bisa terpantau.

Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa kantor/badan perencanaan tidak terintegrasi secara baik dengan pemerintah yang bertugas menjalankan rencana pembangunan yang (secara teoritis) disusun badan/kantor ini. Dan, bahkan, di banyak negara, badan/kantor ini berada di bawah (dan terus menerus “diganggu” oleh) pengaruh kepemimpinan politik di pemerintahan. Ini juga menunjukkan kurangnya komitmen terhadap pembangunan dalam arti yang sebenarnya. Seers

memperkirakan, kondisi seperti itu amat sulit diperbaiki, dan kalau pun bisa akan memakan waktu yang amat lama, karena yang kita hadapi bukan soal teknis-administratif semata tetapi juga politis. Diperlukan kontak yang terus menerus antara pemimpin-pemimpin politik dengan para perencana pembangunan agar didapatkan hasil perencanaan yang optimal.

Bagi Seers, akan lebih mudah jika kita tidak berfikir untuk memperbaiki fungsi kantor/ badan perencanaan; yang perlu dipikirkan kini adalah bagaimana menciptakan mekanisme yang memungkinkan kontak para pemimpin politik dan perencana pembangunan itu bisa berlangsung terus. Satu alternatif diajukan Seers: "sekretariat perencanaan" terpisah yang ditempatkan di Kantor Kepresidenan atau Kantor Perdana Menteri. Sekretariat ini berfungsi sebagai badan perencanaan dalam ukuran yang lebih kecil tetapi lebih efektif. Seers menamakannya sebagai "development staff".

3. Konsep dan mekanisme pengaturan finansial yang diterapkan oleh para pemimpin nasionalis umumnya juga menunjukkan kelemahan mendasar strategi pembangunan nasionalis mereka. Banyak negara yang memutuskan untuk menempuh strategi pembangunan nasionalis gagal karena kebijakan finansial mereka. Kecenderungan seperti ini disebabkan oleh, terutama, program-program reformasi sosial yang tidak direncanakan secara memadai sehingga menggerogoti perekonomian nasional melalui: pengeluaran pemerintah yang terlalu besar, laju inflasi yang membumbung akibat penerapan program-program reformasi sosial yang ambisius, subsidi-subsidi yang terlalu banyak dikeluarkan pemerintah, dan seterusnya.

Pengalaman berbagai negara menunjuk kecenderungan itu: mulai dari Uni Soviet (yang sejak 1917 perekonomiannya selalu dililit persoalan finansial), Kuba (yang dalam periode pasca Revolusi, antara tahun 1962 dan 1965, total produksinya tumbuh tidak lebih dari 10%), negara-negara Eropa Timur (yang ekonominya bangkrut di awal dasawarsa 1990-an ini), Portugal (yang, setelah kejatuhan Caetano, anggaran belanjanya defisit), Jamaica (yang, pada masa pemerintahan Michael Manley, kondisi keuangannya "kocar-kacir"), sampai dengan Chile (yang, pada masa pemerintahan Allende, yakin betul bisa menjalankan sekaligus reformasi

sosial dan mobilisasi dana: harus menghadapi kesulitan keuangan berat yang memicu sebuah kudeta militer yang menjatuhkan pemerintahan Allende).

Dalam pandangan Seers, kegagalan pengelolaan finansial yang timbul akibat pengaruh kuat pandangan “Kiri” ini tidak bisa ditangani dengan hanya mengharapkan perbaikan struktural dari luar (i.e. lembaga moneter internasional), tetapi ia memerlukan pengambilan kebijakan yang hati-hati dan penerapan program-program reformasi sosial secara “prudent”.

Para pengambil kebijakan (dan, dalam konteks ini, para pemimpin nasionalis) perlu betul-betul mempertimbangkan faktor-faktor: (a) seberapa besar dan kuat ekonomi nasional mereka; (b) komposisi neraca pembayaran negeri mereka; (c) struktur produksi dalam perekonomian mereka; (d) sifat pasar modal (bursa efek) mereka; (e) seberapa kuat dan besar pengaruh serikat buruh vis a vis politik perburuhan yang ada; (f) kapasitas pelayanan publik (plus kepentingan-kepentingan politik yang menyertainya); dan (g) laju inflasi yang ada.

4. Para pemimpin politik nasionalis sering luput memperhatikan data-data statistik. Padahal, dalam pandangan Seers, data-data statistik amat diperlukan ketika kita menghendaki gambaran yang mendekati fakta di lapangan.

Hal serius yang umum terjadi di banyak negara akibat pengabaian faktor statistik ini adalah minimnya peran dan kualitas badan/ lembaga/ kantor statistik dalam menyajikan data-data yang akurat. Ini merugikan para pemimpin nasionalis yang hendak menjalankan strategi pembangunan yang mandiri. Secara internal, mereka dihadapkan pada kurang memadai dan akuratnya data-data yang dihasilkan. Secara eksternal, mereka berhadapan dengan kekuatan-kekuatan asing (lembaga-lembaga ekonomi dan moneter internasional) yang lebih siap “menyusun dan mengolah” data-data ekonomi makro dan kondisi sosial politik negeri ini.

### **Bahan Bacaan**

- Caporaso, James A., and David P. Levine, *Theories of Political Economy*. Cambridge: Cambridge U.P., 1992.
- Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton Univ. Press, 1987.
- Mas'oed, Mohtar, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES, 1990.
- Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press, 1982.
- Sachs, Wolfgang, *The Development Dictionary*. London & New Jersey: Witwatersrand Univ. Press, 1992.
- Seers, Dudley, *The Political Economy of Nationalism*. New York: Oxford University Press, 1983.